Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 72 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2016

Het lid Koolmees heeft tijdens het ordedebat van 15 maart 2016 verzocht om een reactie op de analyse en beleidsopties van het Centraal Planbureau (Handelingen II 2015/16, nr. 64, item 29), zoals weergegeven in de sectie Beschouwing van het recente Centraal Economisch Plan.[1] Daar wordt ingegaan op de consumptiespreiding van huishoudens over de levensloop. Mede namens de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Wonen en Rijksdienst geef ik hierop een reactie.

Consumptiespreiding en vermogensopbouw van huishoudens

Mensen werken niet hun gehele leven maar consumeren wel hun hele leven. Hiervoor kunnen ze gebruik maken van financiële producten, zoals pensioen en hypotheek. Het gebruik van deze producten om de consumptie te spreiden is complex. Ten eerste is een gedegen inschatting nodig van het beschikbare inkomen en/of benodigde vermogen gedurende de levensloop. Verder zijn financiële producten niet altijd voorhanden, of worden ze al snel complex en leiden ze niet automatisch tot een optimaal resultaat, bijvoorbeeld op het gebied van risicodeling. Ten slotte nemen mensen niet altijd de economisch optimale beslissing, bijvoorbeeld omdat ze moeite hebben de langetermijneffecten van hun beslissingen te overzien. De overheid ondersteunt daarom huishoudens in hun consumptiespreiding via het pensioenstelsel. Onder andere dankzij dit beleid zijn Nederlandse huishoudens gemiddeld genomen zeer vermogend en lopen zij na pensionering een lage kans op armoede.

Volgens de analyse van het Centraal Planbureau is de consumptiespreiding van huishoudens, met name huishoudens die vallen in de hogere inkomenscategorieën, echter niet optimaal. Naast pensioenvermogen bouwt een grote groep huishoudens ook relatief veel vermogen op via een eigen woning. Dit betekent dat er minder ruimte is voor

[1] CPB (2016), Onzekere wereld, Nederlandse economie stabiel, Raming CEP 2016, 2016/3.

kst-34300-72
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

consumptie aan het begin van de werkende levensfase. In die levensfase heeft men bovendien vaak nog een relatief laag inkomen en hogere kosten door kinderen. Het Centraal Planbureau stelt ter discussie of de cumulatie van beleid wel voldoende ruimte laat aan huishoudens om te kiezen voor een optimale consumptiespreiding over de levensloop.

Het Centraal Planbureau benoemt vier invalshoeken die de consumptie-spreiding van jongere huishoudens zouden kunnen verbeteren. Ten eerste meer keuzevrijheid rond de pensioenambitie. Hierdoor krijgen huishoudens de keuze om de omvang van de veelal verplichte tweede pijler pensioen te verkleinen en eventueel vrijwillig de opbouw in de derde pijler te vergroten. Ten tweede de fiscale behandeling van de eigen woning als vermogenscomponent. Het Centraal Planbureau stelt voor om de eigen woning over te hevelen van box 1 naar box 3 in combinatie met een algehele lastenverlichting. Hierdoor wordt de belastingdruk verschoven naar later in de levensloop, omdat jongeren wel direct profiteren van de lastenverlichting, maar pas later, wanneer ze vermogen hebben opgebouwd, meer belasting gaan betalen. Ten derde het niet altijd volledig aflossen van de eigen woning (door verandering van regelgeving of een slimme toepassing van gedragseconomie[2]). Ten slotte het verknopen van het pensioen en de eigen woning via het inzetten van een deel van de pensioenopbouw voor het aflossen van de hypotheekschuld.

Kabinetsreactie

Het kabinet verwelkomt de analyse van het Centraal Planbureau en onderkent het belang van consumptiespreiding door huishoudens. Deze kabinetsreactie is als volgt ingedeeld. Als eerste wordt de analyse van het Centraal Planbureau in perspectief geplaatst, waarna dieper in wordt gegaan op de meest relevante beleidsterreinen, te weten het pensioen-stelsel en de woningmarkt.

Ook het kabinet acht de spreiding van consumptie over de levensloop van belang. Niet voor niets heeft het kabinet in zijn brief over een toekomstig belastingstelsel de ongelijke belastingdruk over de levensloop op de agenda gezet.[3] De spreiding moet echter worden bezien in samenhang met de financiële schokbestendigheid van huishoudens gedurende de levensloop. De crisis van 2008 en de jaren daarna heeft de financiële kwetsbaarheid van veel huishoudens blootgelegd. Niet ieder huishouden bleek voldoende beschermd tegen financiële schokken, met name op de woningmarkt. Het vermogen van veel huishoudens was niet direct aanspreekbaar, doordat het gedeeltelijk vast zat in huizenbezit of in pensioen, of was ontoereikend om onverwachte vermogensschokken op te vangen. Als reactie hierop stelden huishoudens hun consumptie (langdurig) neerwaarts bij, waardoor consumptiespreiding minder goed kon plaatsvinden. Dit was pijnlijk voor de betreffende huishoudens en de economie in bredere zin (doordat de versterking van de vraagafname de crisis verdiepte). Naar aanleiding van de blootgelegde kwetsbaarheid van huishoudens is een aantal stappen gezet om de schokbestendigheid te verbeteren. Deze stappen worden in de secties pensioenstelsel en woningmarkt besproken.

[2] Het loslaten van de aflossingsnorm heeft negatieve budgettaire consequenties. Het CPB suggereert dat de combinatiehypotheek met behulp van gedragseconomie tot norm verheven kan worden. Het voordeel hiervan is dat dit geen budgettaire derving tot gevolg heeft (in tegenstelling tot het aanpassen van de aflossingsverplichting).

[3] Kamerstuk 32 140, nr. 5.

Eventuele vervolgstappen vergen een gedegen analyse, zoals de motie van Nijboer en Harbers ook bepleit.[4] Hiervoor heeft het kabinet aan de Studiegroep Duurzame Groei de ruimte geboden om relevante beleidsonderwerpen onder de loep te nemen. Voor de zomer zult u nader worden geïnformeerd over de uitkomsten hiervan.

Hervormingen van het pensioenstelsel en de fiscale behandeling van de eigen woning zijn zeer complex, waarbij de (financiële) gevolgen voor verschillende groepen huishoudens verschillend kunnen uitpakken. Het gaat hierbij niet enkel om gevolgen voor vermogensopbouw maar ook om gevolgen voor solidariteit en risicodeling tussen verschillende groepen deelnemers en generaties. Beleidswijzigingen kunnen deze twee kenmerken onder druk zetten met mogelijke herverdelingseffecten tot gevolg.

Het Centraal Planbureau draagt vier interessante invalshoeken aan, die kunnen bijdragen aan een betere spreiding van consumptie en vermogen over de levensloop. Zowel de eerste als de vierde invalshoek grijpen aan op de invulling van het pensioenstelsel. De eerste invalshoek is meer keuzevrijheid rond de pensioenambitie, waarbij de veelal verplichte tweede pijler pensioen wordt verkleind en de vrijwillige derde pijler pensioen eventueel kan worden vergroot. Hierdoor krijgen huishoudens meer vrijheid om consumptiespreiding naar eigen wens en behoefte in te vullen. De vierde invalshoek die het Centraal Planbureau aanvoert is een verknoping van het pensioen en de eigen woning. Een deel van de pensioenopbouw kan dan worden ingezet als hypotheekaflossing, waardoor eigenwoningbezitters minder pensioen opbouwen dan huurders.

Momenteel is het kabinet bezig richting te geven aan een toekomstbestendiger pensioenstelsel. Meer keuzevrijheid rond de pensioenambitie en verknoping van het pensioen en de eigen woning worden in deze discussie betrokken. Het verknopen van pensioen en de eigen woning stuit in het huidige pensioenstelsel overigens op juridische complicaties rond de gelijke behandeling van jongeren en ouderen.[5] De volgende sectie zal nader ingaan op het traject richting een toekomstbestendig pensioenstelsel en de verschillende beleidsopties die hierbij worden verkend.

De tweede invalshoek die het Centraal Planbureau aanvoert is de eigen woning als vermogenscomponent. Het Centraal Planbureau stelt voor de eigen woning als vermogensobject te beschouwen en de overwaarde in box 3 te belasten. Als de opbrengst wordt teruggesluisd via een algehele lastenverlichting, verschuift dit de lastendruk van jongeren naar ouderen. Omdat jongeren nog weinig vermogen opgebouwd hebben in de eigen woning (waardoor de box 3 heffing voor hen laag uit zal vallen), maar wel profiteren van de lastenverlichting is het de aanname dat zij netto profiteren. Daarnaast verkleint de maatregel de verstoring tussen huren en kopen. Dit is ook gunstig voor de spreiding van consumptie over de levensloop, omdat het aantrekkelijker wordt om te huren. Daardoor hoeven jongeren niet aan het begin van hun wooncarrière vermogen op te bouwen om zich te wapenen tegen schokken in de waarde van hun woning.
De redenering van het Centraal Planbureau is duidelijk, maar dit is een ingrijpende maatregel met gevolgen die verder strekken dan de consumptiespreiding. Ten eerste gaat het om een lastenverschuiving; niet alleen van jongeren naar ouderen, maar ook van huurders naar kopers. Ook is

[4] Kamerstuk 34 300, nr. 54.
[5] In Kamerstuk 32 043, nr. 288 bent u hier eerder over geïnformeerd.

het effect op individuele kopers afhankelijk van specifieke factoren, zoals de rente die betaald wordt en de schuld die nog resteert. Bovendien hangt de impact van overheveling af van de vormgeving. Wordt er een additionele vrijstelling gegeven in box 3 (en hoe hoog is die dan)? Wordt er gekozen voor een snel of traag ingroeipad? Ten tweede liggen aan het al dan niet belasten van de eigen woning principiële en juridische vragen ten grondslag. Is het wenselijk dat eigenwoningbezit wordt gestimuleerd? Kan de eigen woning als investeringsgoed worden gezien? Of is het toch vooral een consumptiegoed? Gezien de vergaande maatregelen op de woningmarkt die door dit kabinet al zijn genomen, wordt deze maatregel niet overwogen door dit kabinet.
De derde invalshoek van het Centraal Planbureau is het niet volledig aflossen van de eigen woning, waardoor de financiële lasten van (onder andere) jonge huizenbezitters worden verlicht. Hierbij refereert het Centraal Planbureau aan de combinatiehypotheek die met het Woonakkoord mogelijk is gemaakt. De combinatiehypotheek maakt het in het huidige systeem al mogelijk om naast de eerste, aftrekbare hypothecaire lening een tweede, niet-aftrekbare hypothecaire lening af te sluiten. Deze tweede lening verlaagt de maandlasten en bouwt op over tijd. Het gevolg is ook dat huishoudens aan het einde van de looptijd een woningschuld (van maximaal de helft van de oorspronkelijke hypotheek) overhouden. De combinatiehypotheek biedt huishoudens lucht op het moment dat daar behoefte aan lijkt te bestaan: het begin van de wooncarrière. Omdat de vraag bij consumenten vooralsnog beperkt lijkt en de combinatiehypotheek als complex product wordt gezien, wordt deze momenteel nog niet aangeboden. De suggestie van het Centraal Planbureau dat zonder beleidswijzigingen die de fiscale stimulans vergroten, gekeken kan worden naar de gedragseconomische effecten is niettemin een wezenlijke. Zo kunnen huishoudens er bijvoorbeeld voor kiezen, zeker met de huidige lage rente, niet verder af te lossen zodra de hypotheek voor de helft is afbetaald, of een beperkte (niet-aftrekbare) aflossingsvrije hypotheek af te sluiten.

Reeds genomen maatregelen van het kabinet

Het kabinet heeft via verschillende hervormingen op de woningmarkt en in het pensioenstelsel enkele belangrijke stappen gezet om de financiële planning, zowel consumptiespreiding als schokbestendigheid, van huishoudens te verbeteren. Eventuele vervolgstappen behoeven, in verband met bovengenoemde complexiteit en gevolgen, een gedegen effectenanalyse en een lange adem. In het volgende gedeelte van deze brief wordt ingegaan op de stappen die reeds zijn gezet.

Pensioenstelsel

Het nieuwe Financiële Toetsingskader (FTK) voor pensioenfondsen beoogt dat fondsen nu en in de toekomst voldoende geld in kas hebben voor de pensioenuitkeringen. Hierbij worden de belangen van oudere en jongere generaties evenwichtig behandeld. De schokbestendigheid is verbeterd doordat financiële schokken geleidelijker doorwerken in de pensioenaanspraken. Daardoor neemt de kans op abrupte pensioenkortingen af.

Ook heeft het kabinet de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel verbeterd met de aanpassing van het fiscale kader voor aanvullende pensioenopbouw en is de AOW-gerechtigde leeftijd versneld verhoogd. Door de verhoging van de pensioenleeftijd kon ook het Witteveenkader worden verlaagd. De aanpassing van het Witteveenkader, in twee stappen, heeft de pensioenpremies gedrukt. Dit leidt tot een hoger besteedbaar inkomen gedurende de werkzame fase, waarmee tevens schokken kunnen worden opgevangen. Met deze maatregelen is voorzien

in noodzakelijk onderhoud, maar voor een toekomstbestendig pensioenstelsel is meer nodig.

Er is behoefte aan een pensioenstelsel waarin duidelijk is waar mensen op kunnen rekenen en wat de risico's zijn. Daarnaast moet het pensioenstelsel beter aansluiten bij de wensen van de moderne samenleving en de dynamischere arbeidsmarkt. Het kabinet heeft hiertoe afgelopen juli in een brief aan uw Kamer richtinggevende hoofdlijnen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel gepresenteerd.[6]

Voor het werkprogramma betreffende de toekomst van het pensioenstelsel, verwijst het kabinet u naar de brief aan uw Kamer van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 december 2015.[7] Dit werkprogramma resulteert in een uitwerkingsnota, waarin verschillende opties worden uitgewerkt binnen de kaders en randvoorwaarden zoals genoemd in de brief van juli vorig jaar. Deze uitwerkingsnota zal nog voor het zomerreces aan uw Kamer verstuurd worden.

Woningmarkt

Om de kwetsbaarheid van huishoudens te verminderen heeft het kabinet het recht op hypotheekrenteaftrek verbonden aan de eis om de hypotheek (ten minste) annuïtair af te lossen. Ook wordt het maximale tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken stapsgewijs afgebouwd (met 0,5 procentpunt per jaar tot 38 procent in 2041). Dit vermindert de fiscale stimulans om schulden aan te gaan en maakt huren relatief aantrekkelijker. De opbrengst van de hervorming wordt teruggesluisd in de vorm van lagere inkomstenbelasting.

De maximale lening als percentage van het huis (loan-to-value-(LTV)-percentage) wordt teruggebracht naar 100% in 2018. Hierdoor daalt de kans dat huishoudens een negatief vermogen in de eigen woning ontwikkelen verder. De blijvende verlaging van de overdrachtsbelasting van 6 naar 2 procent zorgt ervoor dat huishoudens zonder veel eigen vermogen nog steeds in staat worden gesteld een woning aan te schaffen. Verder wordt de schenkingsvrijstelling per 2017 weer verruimd, hetgeen helpt bij het verkorten van balansen. Daarnaast zijn de leennormen (ook wel loan-to-income-ratio genoemd), die jaarlijks vast worden gesteld op basis van onafhankelijk NIBUD-advies, voor huishoudens wettelijk verankerd. Hiermee wordt voorkomen dat huishoudens bij de aankoop van een huis onverantwoorde financiële verplichtingen aangaan.

Voor hypotheken tot 245.000 euro komen huishoudens in aanmerking voor de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). De NHG beschermt huishoudens tegen woningprijsdalingen door onder voorwaarden een eventuele restschuld op zich te nemen. Dit vergroot de schokbestendigheid van de betreffende huishoudens. Tijdens de crisis is de kostengrens tijdelijk verhoogd om het vertrouwen op de woningmarkt te herstellen. Vanaf 2017 wordt de kostengrens weer gekoppeld aan de gemiddelde woningprijs.

Op het gebied van de huurmarkt heeft het kabinet maatregelen genomen om de toewijzing van sociale huurwoningen te verbeteren en de maximale huurprijs meer in lijn te brengen met de marktwaarde van een woning. Daarnaast zijn huurverhogingen afhankelijk gemaakt van het inkomen van de huurders. Hierdoor wordt de doorstroom naar de vrije huursector (of koopsector) verbeterd. Samen zorgen de geïntroduceerde

---

[6] Kamerstuk 32 043, nr. 263.
[7] Kamerstuk 32 043, nr. 298.

hervormingen in zowel de gereguleerde huursector als in koopsector ervoor dat de vrije huursector aantrekkelijker wordt. Huishoudens worden hierdoor beter in staat gesteld om afhankelijk van de persoonlijke situatie of voorkeuren te kiezen tussen huur en koop.

Gegeven deze vergaande maatregelen, die de komende jaren hun verdere infasering zullen hebben, overweegt het kabinet op dit moment geen aanvullende maatregelen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem